

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО



Олексій Кресін

доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент Міжнародної академії
порівняльного права,
керівник Центру порівняльного правознавства
Інституту держави і права
імені В. М. Корецького НАН України
(Київ, Україна)
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-4016-6596>
okresin@gmail.com

УДК 341.123.042

ХАРАКТЕР ПОВНОВАЖЕНЬ ТА АКТИВ
ГЕНЕРАЛЬНОЇ АСАМБЛЕЇ ООН:
СТАТУТНІ ПОЛОЖЕННЯ ТА ЕВОЛЮЦІЯ ЇХ ТЛУМАЧЕННЯ*

*Статтю присвячую пам'яті
видатного польського дипломата і вченого
Кшиштофа Скубішевського, автора знакового дослідження
цієї проблематики.*

АНОТАЦІЯ. Протистояння Російській Федерації в умовах нової стадії її агресії проти України актуалізує необхідність звернення юристів до всіх наявних інструментів і важелів міжнародного права та міжнародної політики для сприяння перемозі у національно-визвольній боротьбі. Водночас значна частина актів органів міжнародних організацій, у яких засуджується російська агресія, мають більшою мірою політичний, аніж правовий характер. Автор вважає, що ця проблема має доволі суттєве значення, особливо в умовах відсутності відповідних рішень міжнародних судових установ на тепер. Її правильне розуміння дасть змогу ефективніше ініціювати і використовувати рішення міжнародних організацій. Тому це дослідження присвячене характеру повноважень та активів Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй (ГА ООН) як найавторитетнішої універсальної міжнародної організації.

У статті розглядаються питання співвідношення повноважень ГА та Ради Безпеки (РБ), компетенції ГА ООН у сфері підтримання міжнародного миру та безпеки, застосування примусових заходів у межах цієї компетенції, права ГА ООН тлумачити Статут ООН і пропонувати висновки юридичного характеру в своїх резолюціях, визначення місця резолюцій ГА ООН серед джерел міжнародного права. Автор обґрунтовує, що положення Статуту ООН щодо повноважень головних органів цієї організації є доволі неточними, і це усвідомлювалося при написанні цього основоположного акта, як і те, що ці норми та їх тлумачення будуть надалі розвиватися, а складні питання зможуть стати предметом узгодження між органами

* Дослідження підготовлено за підтримки Фонду імені Кшиштофа Скубішевського (Варшава).

ООН. ГА є єдиним органом, що представляє волю всіх держав – членів ООН. Автор стверджує, що демократична політична легітимність ГА ООН за останні майже вісімдесят років незмірно зросла, принаймні в радикальному збільшенні кількості держав-членів та враховуючи вплив напрацювань у вигляді конвенцій і декларацій. Натомість політична легітимність РБ суттєво знизилася, адже всі чинники цієї легітимності поступово зникли, а також змінилися політичні й економічні реалії світу. У цих умовах тлумачення положень Статуту ООН не може не еволюціонувати, що відображається і визнається в актах ГА ООН, рішеннях і консультативних висновках Міжнародного суду ООН, практиці держав – членів ООН.

Ключові слова: міжнародні організації; акти міжнародних організацій; органи міжнародних організацій; міжнародне звичаєве право; юридична кваліфікація.

Нова стадія агресії Російської Федерації проти України, що розпочалася у 2022 р., актуалізувала, серед іншого, необхідність звернення юристів до всіх наявних інструментів і важелів міжнародного права та міжнародної політики для сприяння перемозі у національно-визвольній боротьбі. Зважаючи на надзвичайно авторитетний та універсальний характер Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН), акти саме цієї організації насамперед вимагають прискіпливого аналізу.

Питання протидії російській агресії відображені здебільшого у резолюціях Генеральної Асамблеї (далі – ГА) ООН. Характер цих актів є предметом тривалих дискусій і, як стверджують деякі вчені, змінюється у процесі еволюції ООН. Тому їх дослідження набуває не лише суто практичного, а й теоретичного характеру.

1. Основним джерелом визначення повноважень ГА є *Статут ООН*. ООН є універсальною міжнародною організацією з дуже обмеженими наднаціональними повноваженнями. Статут ООН проголосив цю організацію “центром для узгодження дій націй у досягненні загальних цілей”, заснованим на принципах суверенної рівності її держав-членів, “рівності прав більших та малих націй” (Преамбула, статті 1, 2)².

І навіть наявні наднаціональні повноваження організації виявляються лише у примусових діях щодо окремих держав у відповідь на певні дії останніх. Держави-члени зобов'язані надавати допомогу ООН у всіх діях, що вчиняються нею відповідно до Статуту ООН, включно з діями превентивного або примусового характеру щодо окремих держав (ст. 2). Водночас втручання у “справи, які належать до внутрішньої компетенції будь-якої держави”, Статутом ООН не передбачене – окрім випадків, коли дії держави загрожують міжнародному миру, порушують мир або є актом агресії (ст. 2).

Предметом постійної дискусії серед учених є повноваження різних органів ООН ухвалювати від імені цієї організації рішення щодо узгодження (координації) дій держав і застосування превентивних чи приму-

² *Статут Організації Об'єднаних Націй* (Представництво ООН в Україні 2008).

сових дій щодо окремих держав, а також повноваження держав індивідуально і колективно реалізовувати цілі Статуту ООН.

Усі держави-члени організації безпосередньо представлені лише в одному з її головних органів – ГА ООН. Тому насамперед вона реалізує формулу “ми, народи Об’єднаних Націй”, з якої починається Статут ООН. І попри те, що ініціаторами створення цієї організації було кілька держав, її заснування пов’язане з підписанням Статуту широким колом держав, і всі вони, а також всі держави, що приєдналися пізніше, представлені у ГА ООН. Тільки вона має універсальні за своїм охопленням повноваження щодо будь-яких питань, охоплених Статутом ООН (статті 10, 11).

Усі принципи рішення щодо функціонування ООН і можливих змін у механізмі її діяльності як організації ухвалюються (самостійно чи за поданням інших органів, але остаточно) саме ГА: прийняття до організації (статті 4, 18), припинення здійснення прав і привілеїв держави-члена (статті 5, 18)³, виключення держави-члена (статті 6, 18), формування складу всіх інших головних, спеціалізованих, допоміжних органів та установ ООН, включно з Радою Безпеки (далі – РБ) (окрім постійних членів), Економічною та Соціальною Радою, Радою з Опіки (виборні члени) (статті 18, 61, 86), координація діяльності всіх спеціалізованих установ ООН (ст. 17), надання рекомендацій РБ і державам-членам із будь-яких питань (статті 10, 11, 13, 14), розгляд звітів усіх органів ООН (ст. 15), затвердження бюджету ООН і розподіл фінансових внесків держав-членів (ст. 17). Це ж стосується повноваження на основі проведення досліджень формувати рекомендації з метою сприяння міжнародному політичному, економічному, культурному та іншому співробітництву, заохочення розвитку міжнародного права та його кодифікації, реалізації прав людини й основних свобод (ст. 13), координувати міжнародне економічне і соціальне співробітництво (ст. 60). Саме тому ГА названа першою серед головних органів ООН (ст. 7).

Серед повноважень ГА ООН: ‘обговорювати будь-які питання чи справи в межах цього Статуту, або які стосуються повноважень і функцій кожного з органів, передбачених цим Статутом, і <...> давати рекомендації Членам Організації Об’єднаних Націй чи Раді Безпеки або Членам Організації та Раді Безпеки з будь-яких таких питань або справ’ (ст. 10)⁴, ‘розглядати загальні принципи співробітництва у справі підтримки міжнародного миру й безпеки, зокрема принципи, що визначають роззброєння та регулювання озброєння, і робити відносно цих принципів рекомендації Членам Організації чи Раді Безпеки або Членам Організації

³ Але Рада Безпеки має право відновлювати здійснення прав і привілеїв держави-члена (ст. 5).

⁴ Окрім випадків, коли питання щодо конфлікту чи ситуації конфліктного характеру перебуває на розгляді РБ ООН.

та Раді Безпеки' (ст. 11), 'обговорювати будь-які питання, що стосуються підтримки міжнародного миру й безпеки <...> давати щодо будь-яких подібних питань рекомендації зацікавленій державі або державам, або Раді Безпеки, або й Раді Безпеки і зацікавленій державі або державам' (ст. 11), рекомендувати заходи щодо мирного вирішення конфліктів (ст. 14) та щодо підтримки міжнародного миру й безпеки (ст. 18). Рішення ГА із важливих питань ухвалюють більшістю у дві третини присутніх членів, що беруть участь у голосуванні (ст. 18).

Другий орган, РБ, як уже зазначалося, переважно формується ГА (окрім постійних членів РБ, визначених у Статуті ООН) і підзвітна ГА ООН (статті 15, 18, 24 та ін.). Згідно зі Статутом ООН компетенцію РБ надають держави-члени з метою 'забезпечення швидких і ефективних дій Організації Об'єднаних Націй' (ст. 24), що може розглядатись як додаткове підкреслення підзвітності та підпорядкованості цього органу ГА як головному органу, в якому ці члени представлені.

Водночас РБ є другим головним органом ООН, діяльність якого має до певної міри автономний характер, реалізує колективну волю держав-членів і зосереджена лише на питаннях підтримання міжнародного миру і безпеки (статті 24, 26). Питання у сфері підтримання міжнародного миру й безпеки ГА ООН має передавати на розгляд РБ – або попередньо їх розглянувши й ухваливши рекомендацію, або без такого розгляду (статті 11, 12). Рішення РБ є обов'язковими для держав-членів (ст. 25). При цьому ухвалення рішень у РБ вимагає не лише кваліфікованої більшості, а й обов'язкової згоди усіх її постійних членів (ст. 27). РБ може розглядати питання за ініціативою ГА, Генерального секретаря ООН, держав-членів.

Рішення РБ можуть мати як рекомендаційний, так і обов'язковий характер (ст. 39) і передбачають економічні, транспортні, дипломатичні превентивні заходи, не пов'язані з використанням збройних сил (статті 41, 50), або спільні міжнародні примусові дії (статті 42–45, 48). Щоправда, проголошена обов'язкова участь тієї чи іншої держави у виконанні рішень РБ має здійснюватися на підставі укладення спеціального договору та його ратифікації парламентом цієї держави (ст. 48). Проголошується монополія РБ ООН на санкціонування міжнародних примусових дій, без її санкції регіональні організації здійснювати такі дії не можуть (ст. 53).

У контексті нашого дослідження постають питання, що вже стали майже "вічними" для юристів-міжнародників: щодо співвідношення повноважень і співробітництва ГА та РБ у сфері підтримання міжнародного миру та безпеки, щодо характеру і меж рекомендаційних повноважень ГА ООН і, відповідно, характеру активів останньої. На жаль, текст Статуту ООН точних відповідей на ці питання не дає. Ключі до розуміння окре-

мих відповідних норм цього основоположного акта можуть дати документи щодо його розроблення, а також тлумачення у практиці ГА ООН і Міжнародного суду ООН.

2. Питання формування відповідних положень Статуту ООН розглядалося на *Сан-Францискській конференції 1945 р.* щодо створення цієї організації. Висловлені й підтримані тоді позиції держав і міжурядових комісій дають змогу уточнити значення положень Статуту ООН. Зокрема, Комітет II/2 під час цієї конференції розглядав і відхилив пропозицію Філіппін щодо уповноваження ГА ухвалювати норми міжнародного права за попереднього схвалення РБ⁵.

А згідно з документом Комісії щодо судової організації Сан-Францискської конференції ООН № 887 (IV/2/39) від 9 червня 1945 р. “Тлумачення Статуту” та іншими рішеннями цього органу право на тлумачення Статуту ООН у межах своєї щоденної діяльності було визнане і за ГА, і РБ, і Міжнародним судом. У випадку непорозумінь щодо тлумачення Статуту ООН між різними його органами або між державами-членами вони можуть звернутися за консультативним висновком Міжнародного суду (коли для цього є достатньо часу), скликати спеціальну міжнародну комісію юристів або створити двосторонню узгоджувальну комісію (у термінових випадках), але рішення жодного з цих органів не буде зобов’язальним для них (“якщо не буде прийнятним для усіх, то не матиме обов’язкової сили”). У випадку, якщо згоди досягти не вдасться, тлумачення Статуту ООН має бути прийняте як доповнення до нього⁶.

Пропозиції щодо надання тлумаченню Статуту ООН ГА або Міжнародним судом обов’язкового характеру було відхилено. Це послідовно мотивувалося необхідністю уникнути чітко визначеної процедури, зберегти гнучкість, дати змогу практиці самій визначити відповідні підходи, розглядалось як таке, що “не є необхідним чи бажаним”⁷. Крім того, пропозиція включити до Статуту ООН положення про те, що держави-члени не можуть ухилитися від його виконання, спираючись на норми національного права, так само не було підтримане⁸, і поставлене питання

⁵ Kr Skubiszewski, ‘The Elaboration of General Multilateral Conventions and of Non-contractual Instruments Having a Normative Function or Objective. Resolutions of the General Assembly of the United States’ [1985] Session d’Helsinki 61(1) Annuaire. Institut de Droit International 34; R A Falk, ‘On the quasi-legislative competence of the General Assembly’ (1966) 60 The American Journal of International Law 782.

⁶ Interpretation of the Charter. Doc. 887. IV/2/39. June 9, 1945, *Documents of the United Nations Conference on the International Organization. San Francisco, 1945. Vol. XIII: Commission IV Judicial Organization* (London, New York, United Nations Information Organizations 1945) 668–9; Report of the Rapporteur of Committee IV/2, as Approved by the Committee. Doc. 933. IV/2/42 (2). June 12, 1945, *Ibid.* 709–10.

⁷ Revised Summary Report of Fourteen Meeting of Committee IV/2. Doc. 873. IV/2/37. June 9, 1945, *Documents of the United Nations Conference on the International Organization. San Francisco, 1945. Vol. XIII: Commission IV Judicial Organization* (London, New York, United Nations Information Organizations 1945) 653–4; Summary Report of Twelfth Meeting of Committee IV/2. Doc. 664. IV/2/33. May 29, 1945, *Ibid.* 633–5; Summary Report of Fourteenth Meeting of Committee IV/2. Doc. 843. IV/2/37. June 7, 1945, *Ibid.* 645–6.

⁸ Report of the Rapporteur of Committee IV/2, as Approved by the Committee. Doc. 933. IV/2/42 (2). June 12, 1945, *Documents of the United Nations Conference on the International Organization. San Francisco, 1945,*

щодо співвідношення міжнародного права і Статуту ООН із національним правом, таким чином, вирішене не було.

3. У процесі діяльності різних органів ООН бачення складних аспектів компетенції ГА уточнювалося. Зокрема, у меморандумі Офісу з юридичних питань Секретаріату ООН 1962 р., представленому Комісії з прав людини ООН, вказувалося, що в практиці ООН декларація є ‘формалізованим і урочистим інструментом, придатним для рідкісних випадків, коли проголошуються принципи великого і тривалого значення’, а рекомендація є менш формалізованою. Але з погляду “юридичного принципу” між ними різниці немає, вони ухвалюються у формі резолюції органу ООН. Як така, резолюція ‘не може бути зобов’язальною для держав-членів у тому розумінні, як зобов’язальними для їх сторін є договір чи конвенція, тільки тому, що вона називається “декларацією”, а не “рекомендацією”’. Але декларація, зважаючи на більше значення, яке їй надає орган, що її прийняв, відповідні очікування від держав і ‘поступове справдження цих очікувань у практиці держав’, може бути визнана звичаєвим шляхом як така, що викладає норми, обов’язкові для держав⁹.

У Висновках щодо ідентифікації міжнародного права Комісії з міжнародного права ООН 2015–2016 рр. зазначалося, що резолюції міжнародної організації чи міжурядової конференції самі собою не творять міжнародне звичаєве право, але надають свідчення для встановлення існування та змісту норм міжнародного права¹⁰.

Можливо, одним із найдискусійніших актів ГА, в якому тлумачилися та уточнювалися її повноваження, стала резолюція “Об’єднані заради миру” 1950 р. (відома також як резолюція Діна Ачесона). У ній підтверджувалася основна відповідальність РБ ООН за підтримання міжнародного миру та безпеки, але вказувалося, що ‘нездатність Ради Безпеки виконати свої обов’язки щодо всіх держав-членів <...> не звільняє держави-члени від їх зобов’язань чи Об’єднані Нації від їх відповідальності згідно із Статутом ООН підтримувати міжнародний мир та безпеку’. При цьому наголошувалося на існуванні статутних повноважень ГА ООН у цій сфері, реалізація яких має здійснюватися навіть в умовах нездатності РБ ООН виконати пов’язані з ними дії. Зокрема, ГА ООН мала: аналізувати ситуацію, встановлювати факти, викривати агресорів, рекомендувати державам-членам невідкладні колективні заходи, включно із санкціонуванням використання колективних збройних сил. При цьому йшлося не лише про встановлення фактів, а й про їхню правову кваліфікацію. Згідно з

vol XIII: Commission IV Judicial Organization (London, New York, United Nations Information Organizations 1945) 708–9.

⁹ Use of the terms “declaration” and “recommendation”. Memorandum by the Office of Legal Affairs. UN doc. E/CN.4/L.610. 2 April 1962 <<https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=E%2FCN.4%2FL.610&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False>> (accessed: 08.07.2022).

¹⁰ M N Shaw, *International Law* (8th ed, Cambridge University Press 2017) 86.

резолуцією було засновано постійну Комісію спостереження за дотриманням миру як об'єднання визначених у цьому акті держав, які готові за рішенням ГА ООН і за запрошенням чи згодою приймаючої держави направляти до неї свої війська в умовах загрози міжнародному миру та безпеці (за умови нездатності РБ ООН ухвалити відповідне рішення), що мали виконувати свої завдання як підрозділи ООН. Право на використання сил Комісії надавалося також РБ ООН у межах його повноважень у цій сфері. Усім урядам держав рекомендувалося допомагати Комісії та співпрацювати з нею¹¹.

Загалом запропоновані у резолюції “Об'єднані заради миру” механізми у різний час були реалізовані не менш як десять разів, при чому часто питання на розгляд ГА ООН передавалися РБ. Але збройні сили держав-членів для допомоги державі – жертві агресії згідно з цією резолюцією були застосовані лише один раз у 1951 р. Ще раз було засновано миротворчу спостережну місію (у 1956 р.) і застосоване торговельне ембарго (у 1986 р.). Комісія спостереження за дотриманням миру існувала до 1960-х років¹². Додамо, що резолюцію “Об'єднані заради миру” частина вчених вважає невідповідною Статуту ООН, особливо в тих випадках, коли ГА діє без попереднього звернення до неї РБ¹³.

Зрештою, в резолюції ГА ООН “Пожвавлення Генеральної Асамблеї” № A/RES/60/286 2006 р., яка посилається також на низку попередніх резолюцій, вказувалося на “центральної позицію Генеральної Асамблеї як головного дорадчого, політичного і представницького органу ООН”, що відіграє роль у процесі встановлення стандартів та кодифікації міжнародного права. Зокрема, було підтверджено роль і повноваження ГА ООН у питаннях міжнародного миру й безпеки, поряд із визнанням основної відповідальності РБ у цій сфері. При цьому згадувалася процедура проведення спеціальних термінових сесій ГА ООН для розгляду зазначених питань¹⁴.

У цьому форматі дослідження у нас немає змоги проаналізувати практику держав щодо резолюцій ООН, зокрема застережень при їх ухваленні, а також надання їм юридично обов'язкової сили, значення стандарту при розвитку законодавства та ін. Наведемо лише один приклад, розглянутий в одній із наших попередніх праць¹⁵. У застереженнях щодо Декларації ООН про права корінних народів 2007 р. делегація

¹¹ Uniting for Peace. 377 A (V). November 3, 1950 <[https://www.un.org/en/sc/repertoire/otherdocs/GAres377A\(v\).pdf](https://www.un.org/en/sc/repertoire/otherdocs/GAres377A(v).pdf)> (accessed: 08.07.2022).

¹² C Tomuschat, ‘Uniting for Peace. Introductory Note’ (*United Nations Audiovisual Library of International Law*) <<https://legal.un.org/avl/ha/ufp/ufp.html>> (accessed: 08.07.2022).

¹³ Див. напр.: Д Н Куок, П Дайе, А Пелле, *Міжнародне публічне право*, т 2 (пер с фр, Сфера 2000) 166.

¹⁴ Revitalization of the General Assembly. Resolution adopted by the General Assembly on 8 September 2006. A/RES/60/286 <https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/60/286> (accessed: 08.07.2022).

¹⁵ О Кресін, *Корінні народи: міжнародне право та законодавство України* (Інститут держави і права імені В. М. Корецького, НАН України, Норма права 2021) 168.

США стверджувала, що ця Декларація розроблялась як “декларація про наміри з політичною та моральною, а не правовою силою”, не є зобов’язуючою і містить виключно рекомендації, а не міжнародно-правові норми, включно зі звичаєвими, не може використовуватися у національних чи міжнародних судах. Крім того, зважаючи на низку аргументів щодо змісту Декларації 2007 р., делегація США оголосила її загалом непридатною для поліпшення і неприйнятною¹⁶. Подібні застереження висловлювалися і представниками багатьох інших держав. Але 2010 р. США змінили свою позицію й приєдналися до Декларації 2007 р. – як такої, що має моральне й політичне значення, але не є “юридично обов’язковою чи фіксацією стану сучасного міжнародного права”, містить прагнення корінних народів і держав, а її виконання має відповідати конституції, законодавству і міжнародним зобов’язанням держави. Відповідний документ містить низку інтерпретаційних тверджень, що принципово звужують застосування положень Декларації, визначених раніше як неприйнятні¹⁷. Додамо, що Австралія, Канада, США, Україна, які спочатку не підтримали Декларацію 2007 р., пізніше офіційно оголосили про приєднання до неї з інформуванням про це ООН, хоча приєднання до таких актів рекомендаційного характеру не передбачене¹⁸.

4. Питання щодо повноважень ГА ООН та характеру її активів неодноразово безпосередньо або побічно кваліфікувалися при розгляді справ та у консультативних висновках Міжнародного Суду ООН. Зокрема, ще у 1949 р. у консультативному висновку *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations* зазначалося, що держави-члени мають приймати і виконувати рішення РБ ООН, але Статут ООН уповноважує ГА робити рекомендації державам-членам¹⁹.

У консультативному висновку *Competence of the General Assembly for the Admission of a State to the United Nations* 1950 р. на запит ГА ООН щодо можливості ухвалення нею рішення про прийняття до ООН нових держав у ситуації, коли РБ ООН не змогла ухвалити рекомендацію з цього приводу, Міжнародний суд вказав: ‘І Генеральна Асамблея, і Рада Безпеки є головними органами ООН. Статут ООН не ставить Раду Безпеки

¹⁶ Observations of the United States with respect to the Declaration on the Rights of Indigenous Peoples <https://archive.vn/20070612010029/http://www.un.int/usa/press_releases/20070913_204.html#selection-309.0-311.44> (accessed: 08.07.2022).

¹⁷ Announcement of U.S. Support for the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. U.S. Department of State (December 16, 2010) <<https://2009-2017.state.gov/documents/organization/184099.pdf>> (accessed: 08.07.2022).

¹⁸ А Приходько, ‘Стандарти ООН стосовно прав корінних народів’ (автореф канд юрид наук, 2017) 9–10; Б Бабін, О Грінченко, А Приходько, *Питання розвитку та реалізації міжнародних стандартів прав корінних народів* (Фенікс 2018) 112–3, 120, 186.

¹⁹ *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*. Advisory opinion of 11 April 1949, *International Court of Justice. Reports of judgements, advisory opinions and orders*. 1949 (A. W. Sijthoff’s Publishing Company 1949) 178.

у підпорядковане положення'. Важливо, що Суд також визначив, на прикладі РБ ООН, значення рекомендацій як актів головних органів ООН:

Вважати, що Генеральна Асамблея має повноваження прийняти державу в члени [ООН] за відсутності рекомендації Ради Безпеки, означати-ме позбавити Раду Безпеки важливого повноваження, яке було довірене їй Статутом [ООН]. Це би практично звело нанівець роль Ради Безпеки у виконанні однієї з сутнісних функцій Організації. Це би означало, що Рада Безпеки має просто вивчити справу, презентувати доповідь, дати пораду та висловити думку. <...> На думку Суду, п. 2 ст. 4 передбачає позитивну рекомендацію Ради Безпеки і тільки таку. Негативна рекомендація не відповідає би положенням п. 2 ст. 4. Залишаючись у межах запити [щодо консультативного висновку], що стосується обсягу повноважень Генеральної Асамблеї, Суду достатньо зазначити, що Генеральна Асамблея ніде не отримала повноваження змінювати навпаки значення голосування Ради Безпеки. Відповідно неможливо припустити, що Генеральна Асамблея має повноваження приписувати голосуванню Ради Безпеки характер рекомендації, якщо сама Рада вважає, що такої рекомендації не було²⁰.

Безумовно, *mutatis mutandis*, ці ж висновки стосуються повноважень і рекомендацій ГА.

У консультативному висновку *Certain Expenses of the United Nations* 1962 р. Суд заперечив, що резолюції ГА ООН у сфері підтримання міжнародного миру і безпеки є суто рекомендаційними і не накладають обов'язків на держави-члени. На думку Суду, основні повноваження РБ ООН у цій сфері не є виключними й покладені на цей орган саме для забезпечення швидких і ефективних дій, насамперед примусових дій:

Водночас, Статут дає цілком чітке розуміння того, що Генеральна Асамблея також займається міжнародним миром і безпекою. <...> Слово “заходи” передбачає певний вид дії, і єдині обмеження, накладені на Генеральну Асамблею в статті 14, викладені у статті 12, а саме те, що Асамблея не повинна рекомендувати заходи у той час, коли той самий предмет розглядає Рада Безпеки, якщо Рада не просить зробити це. Тому хоча саме Рада Безпеки може ексклюзивно призначити примусові дії, [але] функції та повноваження, покладені Статутом на Генеральну Асамблею не обмежуються дискусією, роздумами, ініціюванням досліджень та творенням рекомендацій; вони не є суто повчальними²¹.

²⁰ Competence of the General Assembly for the Admission of a State to the United Nations. Advisory opinion of March 3rd, 1950, *International Court of Justice. Reports of judgements, advisory opinions and orders* (1950) 8–9.

²¹ Certain Expenses of the United Nations. Advisory opinion of 20 July 1962, *International Court of Justice. Reports of judgements, advisory opinions and orders* (1962) 160–5.

Зокрема, повноваження ГА ООН щодо припинення здійснення прав і привілеїв держави-члена та виключення держави-члена з ООН, здійснювані у співпраці з РБ ООН, Суд кваліфікував як такі, що “безпосередньо належать до превентивних чи примусових заходів”. Крім того, шляхом рекомендацій державам і Раді Безпеки Генеральна Асамблея має повноваження організовувати миротворчі операції на вимогу чи за згоди відповідної держави, адже це є заходами, а не примусовими діями згідно з розділом VII, що перебувають у компетенції РБ²².

У рішенні в справі *South West Africa Cases* 1966 р. Міжнародний суд відзначив, що резолюції ГА ООН мають виключно рекомендаційний характер: ‘Сила переконання резолюцій Асамблеї, звичайно, може бути дуже суттєвою, але це інше питання. Вона діє на політичному, а не на правовому рівні: це не робить такі резолюції юридично зобов’язальними’²³.

Як зазначалося у рішенні у справі *Nicaragua* 1986 р., *opinio juris* щодо звичаєвого характеру певних норм може “з певною обережністю” бути виведене, серед іншого, зі ставлення держав до резолюцій ГА ООН. ‘Наслідки згоди з текстом резолюції не можуть розумітися як “повторення чи пояснення” договірною зобов’язання, взятого згідно із Статутом. Навпаки, вона має розумітися як прийняття чинності норми чи комплексу норм, проголошених у резолюції самих по собі’. Ці норми мають розглядатися окремо від Статуту ООН, хоч і у зв’язку з ним²⁴.

Як зазначає М. Д. Уберг, у справі *Nicaragua* 1986 р. Міжнародний суд визнав, що певні резолюції ГА ООН можуть вважатися відображенням міжнародного звичаєвого права, а самі собою ніби не мають правових наслідків. Водночас Суд зазначив, що зі ставлення держав до певних резолюцій ГА ООН як до обов’язкових може бути визначено становлення *opinio juris* щодо їх змісту як свідчення не просто існування, але саме творення міжнародного звичаєвого права. Знову ж, ніби ефект породжується не самими резолюціями, а зовнішнім щодо них чинником – ставленням держав, але насправді зводиться насамперед до факту схвалення резолюції²⁵.

У Консультативному висновку *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons* 1996 р. Міжнародний суд ООН відзначив:

Резолюції Генеральної Асамблеї, навіть якщо вони не мають обов’язкового характеру, інколи можуть мати нормативне значення. Вони можуть

²² Certain Expenses of the United Nations. Advisory opinion of 20 July 1962 (n 21) 160–5.

²³ South West Africa Cases (Ethiopia v. South Africa; Liberia v. South Africa). Second phase. Judgement of 18 July 1966, *International Court of Justice. Reports of judgements, advisory opinions and orders* (1966) 50–1.

²⁴ Case concerning military and paramilitary activities in and against Nicaragua (Nicaragua vs. United States of America). Merits. Judgement of 27 June 1986, *International Court of Justice. Reports of judgements, advisory opinions and orders* (1986) 99–100.

²⁵ M D Öberg, ‘The Legal Effects of Resolutions of the UN Security Council and General Assembly in the Jurisprudence of the ICJ’ [2006] 16 (5) *The European Journal of International Law* 896–7.

за певних обставин забезпечувати свідчення, важливі для встановлення факту наявності певної норми чи появи *opinio juris*. Щоби встановити, чи вірно це щодо якоїсь конкретної резолюції Генеральної Асамблеї, слід вивчити її зміст і умови ухвалення; необхідно також встановити, чи існує *opinio juris* щодо її нормативного характеру. Також серія резолюцій може демонструвати поступову еволюцію *opinio juris*, необхідного для встановлення нової норми”. Водночас, на думку Суду, умовою визнання формування *opinio juris* є не лише послідовність відповідних положень резолюцій ГА ООН (які є свідченням “прагнення дуже значної частини міжнародного співтовариства”), але й відсутність “значної кількості голосів ‘проти’ та утримань [від голосування]”. <...> Появі звичаєвої норми *lege lata*, що безпосередньо забороняє використання ядерної зброї як такої, заважає триваюча напруга між зародженням *opinio juris*, з одного боку, та досі сильною прихильністю до практики [ядерного] стримування, з іншого²⁶.

У консультативному висновку *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory* 2004 р. Міжнародний суд ООН підтвердив раніше висловлену позицію: повноваження РБ у сфері підтримання міжнародного миру та безпеки є хоча й основними, але не ексклюзивними. При розгляді співвідношення повноважень РБ ООН та ГА ООН Суд виходив не лише з положень Статуту ООН і своїх попередніх рішень, а й із практики, що склалася в ООН, зокрема з практики свідомого зняття РБ зі свого порядку денного певних питань для уможливлення їх розгляду ГА. Також Суд вказав на розвиток цієї практики і тлумачення положень Статуту ООН, результатом чого є можливість розгляду й ухвалення резолюцій ГА навіть щодо питань, що у цей час перебувають на розгляді у РБ ООН. Підставою для цього є розгляд РБ певних ситуацій із погляду міжнародного миру й безпеки, а ГА – ширше, з урахуванням їх гуманітарних, соціальних та економічних аспектів. Суд вказав, що розвиток такої практики не суперечить Статуту ООН²⁷. Отже, як зазначає К. Томушчат, у цьому консультативному висновку Міжнародного суду ООН визнав, що заборона паралельного розгляду питань у РБ і ГА, передбачена Статутом ООН, була змінена практикою²⁸.

Висновки. Отже, положення Статуту ООН щодо повноважень головних органів цієї організації є доволі неточними, і це усвідомлювалося при написанні цього основоположного акта, як і те, що ці норми та їх тлумачення будуть надалі розвиватися, а складні питання зможуть стати предметом узгодження між органами ООН.

²⁶ Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons. Advisory opinion of 8 July 1996, *International Court of Justice. Reports of judgements, advisory opinions and orders* (1996) 254–5.

²⁷ Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory. Advisory opinion of 9 July 2004, *International Court of Justice. Reports of judgements, advisory opinions and orders* (2004) 148–50.

²⁸ Tomuschat (n 12).

ГА виступає в ролі органу ООН із неточно визначеними повноваженнями, але водночас вона є єдиним органом, що представляє волю всіх держав-членів. Водночас РБ також є органом з означеною компетенцією, але, враховуючи її постійних членів із правом вето, виступає також як Директорія, легітимність і повноваження якої багато в чому засновані на баченні міжнародної безпеки одразу після Другої світової війни, з визначеними безпосередньо у Статуті ООН ворогами та відповідальністю за нині вже не існуючі колонії та підмандатні території.

Можна стверджувати, що демократична політична легітимність ГА за останні майже вісімдесят років незмірно зросла, принаймні в міру радикального збільшення кількості держав-членів та враховуючи вплив напрацювань у вигляді конвенцій і декларацій; натомість політична легітимність РБ суттєво знизилася, адже всі раніше перераховані чинники цієї легітимності зникли, а також змінилися політичні й економічні реалії світу. У цих умовах тлумачення положень Статуту ООН не може не еволюціонувати, що відображається і визнається в актах ГА, рішеннях і консультативних висновках Міжнародного суду ООН, практиці держав – членів ООН.

Згідно зі Статутом ООН РБ є самостійним органом ООН, але підзвітним ГА. Компетенція ГА є універсальною, а компетенція РБ є доволі вузькою. Крім того, ця компетенція РБ ООН – у сфері підтримання міжнародного миру та безпеки – не є ексклюзивною, вона поділена з ГА ООН. Застосування примусових дій у межах цієї компетенції є засобом, що перебуває виключно в розпорядженні РБ, але превентивні заходи можуть застосовувати і РБ, і ГА.

Так само відрізняється характер рішень цих двох органів у сфері підтримання міжнародного миру та безпеки: рішення РБ є обов'язковими для держав-членів, а рішення ГА – рекомендаційними. Але згідно зі Статутом ООН держави-члени зобов'язані надавати допомогу ООН (а не одному з її органів) у діях превентивного і примусового характеру, а ГА має право рекомендувати превентивні заходи. А згідно з тлумаченням Міжнародного суду рекомендації головних органів ООН – це не просто матеріал для роздумів, а інструмент, що санкціонує чи уповноважує індивідуальні та колективні дії держав – бажані, але не обов'язкові. Дискусійними є лише межі застосування збройних сил під час превентивних заходів, що має засновуватися на запрошенні чи згоді приймаючої держави й відтак не перетворюватися на примусові дії.

Те саме стосується повноважень ГА тлумачити норми Статуту ООН і давати в своїх актах висновки правового характеру. Так, рішення РБ ООН щодо певних питань є обов'язковими, але згідно із задумом держав – творців Статуту ООН право тлумачити положення цього акта мають на рівних всі його головні органи. Про право на юридичну

кваліфікацію (зокрема агресії) ГА заявила ще у 1950 р. і багато разів його використала – і це право не було заперечене Міжнародним судом.

Зрештою, доволі складним є визначення місця резолюцій ГА ООН серед джерел міжнародного права. Таке місце не передбачене у Статуті Міжнародного суду, а в Статуті ООН вказується на рекомендаційний характер рішень ГА, окрім питань забезпечення функціонування організації. Останні, щоправда, можуть набувати суттєво ширшого значення (наприклад, прийняття нових держав-членів чи їх виключення). Але розуміння проблеми характеру резолюцій ГА суттєво еволюціонувало. Сама ГА – тобто представлені в ній держави-члени – наполягає на праві встановлювати у резолюціях нормативні стандарти (політичні чи правові?).

При цьому, по-перше, розвиток практики ГА ООН, окремі (не узагальнені нами) елементи практики держав і рішення Міжнародного суду, принаймні з 1986 р., вказують, що беззастережна підтримка державою резолюцій ГА ООН розглядається як визнання обов'язковості для неї цих актів. По-друге, створення норм міжнародного права будь-яким із органів ООН від початку існування цієї організації не передбачалася. Навіть рішення Міжнародного суду розглядались як обов'язкові лише для сторін справи і як такі, що не створюють загальної норми чи прецеденту. Але принаймні з 1986 р. Міжнародного суду ООН послідовно розвиває бачення резолюцій ГА як матеріального джерела норм міжнародного звичаєвого права, що стають також юридичним джерелом за наявності нормативного змісту, масової й репрезентативної підтримки, однозначності намірів держав-членів та відповідності практики держав цим намірам.

Проаналізовані у статті матеріали не лише дають змогу дійти висновків, важливих для розуміння еволюції ООН і джерел міжнародного права, а й повніше використати політичний і юридичний потенціал резолюцій ГА для вирішення проблеми деокупації та відновлення територіальної цілісності України. Це буде розглянуто нами у наступних дослідженнях.

REFERENCES

Bibliography

Authored books

1. Shaw M N, *International Law* (8th ed, Cambridge University Press 2017) (in English).
2. Babin B, Hrinenko O, Prykhodko A, *Pytannia rozvytku ta realizatsii mizhnarodnykh standartiv prav korinnykh narodiv* (Feniks 2018) (in Ukrainian).
3. Kresin O, *Korinni narody: mizhnarodne pravo ta zakonodavstvo Ukrainy* (Instytut derzhavy i prava imeni V M Koretskoho, NAN Ukrainy, Norma prava 2021) (in Ukrainian).

Edited and translated books

4. Kuok D N, Daje P, Pelle A, *Mezhdunarodnoe publichnoe pravo, t 2* (per s fr, Sfera 2000) (in Russian).

Journal articles

5. Falk R A, 'On the quasi-legislative competence of the General Assembly' (1966) 60 *The American Journal of International Law* 782 (in English).
6. Öberg M D, 'The Legal Effects of Resolutions of the UN Security Council and General Assembly in the Jurisprudence of the ICJ' [2006] 16 (5) *The European Journal of International Law* 896–7 (in English).
7. Skubiszewski Kr, 'The Elaboration of General Multilateral Conventions and of Non-contractual Instruments Having a Normative Function or Objective. Resolutions of the General Assembly of the United States' [1985] Session d'Helsinki 61 (I) *Annuaire. Institut de Droit International* 34 (in English).

Theses

8. Prykhodko A, 'Standarty OON stosovno prav korinnykh narodiv' (avtoref kand yuryd nauk, 2017) (in Ukrainian).

Websites

9. Tomuschat C, 'Uniting for Peace. Introductory Note' (*United Nations Audiovisual Library of International Law*) <<https://legal.un.org/avl/ha/ufp/ufp.html>> (accessed: 08.07.2022) (in English).

Oleksiy Kresin

THE NATURE OF THE COMPETENCE AND ACTS
OF THE UN GENERAL ASSEMBLY: STATUTORY PROVISIONS
AND THE EVOLUTION OF THEIR INTERPRETATION

ABSTRACT. The confrontation with the Russian Federation in the conditions of a new stage of its aggression against Ukraine actualizes the need for lawyers to turn to all available means and levers of international law and international politics to promote victory in the national liberation struggle. At the same time, a significant part of the acts of the bodies of international organizations, in which Russian aggression is condemned, are more political than legal in nature. The author believes that this problem is of quite significant importance, especially in the absence of relevant decisions of international judicial institutions at this time. Its correct understanding will make it possible to more effectively initiate and use the decisions of international organizations. Therefore, this study is devoted to the nature of the powers and acts of the UN General Assembly as the most authoritative universal international organization.

The article examines the issue of the correlation of the competences of the General Assembly and the Security Council, the competence of the UN General Assembly in the field of maintaining international peace and security, the application of coercive measures within the limits of this competence, the right of the UN General Assembly in its decisions to interpret the UN Charter and propose legal conclusions in its resolutions, problem of defining a place of the UN General Assembly resolutions among the sources of international law. The author justifies that the provisions of the UN Charter regarding the competences

Олексій Кресін

of the main bodies of this organization are quite imprecise, and this was realized when writing this fundamental act, as well as the fact that these norms and their interpretation will continue to develop, and complex issues can become the subject of agreement between UN bodies. The General Assembly is the only body representing the will of all UN member states. The author claims that the democratic political legitimacy of the UN General Assembly has grown immeasurably over the past almost eighty years, at least in proportion to the radical increase in the number of member states and taking into account the impact of developments in the form of conventions and declarations; instead, the political legitimacy of the Security Council has significantly decreased, because all the factors of this legitimacy have gradually disappeared, as well as the political and economic realities of the world have changed. Under these conditions, the interpretation of the provisions of the UN Charter cannot but evolve, which is reflected and recognized in the acts of the UN General Assembly, decisions and advisory opinions of the International Court of Justice, and the practice of the UN member states.

KEYWORDS: international organizations; acts of international organizations; bodies of international organizations; international customary law; legal qualification.